Kirchengericht:	Verwaltungskammer der Evangelischen Kirche im Rheinland
Entscheidungsform:	Urteil
Datum:	11.09.2009
Aktenzeichen:	VK 42/2008
Rechtsgrundlagen:	§ 2 Abs. 2 PfdG; § 27 Abs. 1 PfdG; § 27 Abs. 2 PfdG; § 87 Abs. 2 PfdG; § 90 Abs. 2 PfdG; Beschluss Nr. 9 der Landessynode vom 10.01.2007; Richtlinien zum zentralen Bewerbungsverfahren für den Pfarrdienst vom 29.11.2007
Vorinstanzen:	keine

Leitsatz:

1. Ein einer Pfarrerin oder einem Pfarrer im Wartestand unter Bezug auf § 90 Abs. 2 PfdG erteilter Beschäftigungsauftrag kann grundsätzlich widerrufen werden.
2. Bei der Entscheidung, ob ein Beschäftigungsauftrag erteilt wird oder ein erteilter Auftrag widerrufen wird, steht dem Landeskirchenamt ein Ermessensspielraum zu.
3. Eine in der Vergangenheit eingeführte Verwaltungspraxis kann aufgrund sachlicher Erwägungen geändert werden, wenn dies unter Berücksichtigung aller Umstände als geboten erscheint, so dass auch ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass künftig keine Veränderungen der Bewerbungsvoraussetzungen eintreten, nicht besteht.
4. Der Landeskirche steht bei der Besetzung der landeskirchlichen Pfarrstellen, wie auch bei der Ausübung des Vorschlagsrechts für sonstige Pfarrstellen, grundsätzlich ein Auswahlermessen zu. Es steht in ihrem Ermessen hierzu Anforderungsprofile für Bewerber zu erstellen und Grundsätze zu entwickeln, anhand derer die Bewerber beurteilt werden.
5. Bezüglich der Ausübung des Ermessens können ermessensleitende Richtlinien wie die „Richtlinien zum zentralen Auswahlverfahren für Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand und für aus der Pfarrstelle Abberufene“ vom 29. 11. 2007“ erlassen werden.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der 1954 geborene Kläger ist geschieden und Vater dreier Kinder (geb. 1985, 1986, 1989). Er legte 1983 seine erste und 1985 seine zweite theologische Prüfung mit „befriedigend“

ab. Von 1986 bis zu seiner Abberufung zum 01. Januar 2002 war er Inhaber einer Pfarrstelle. Zum Januar 2002 nahm er einen ersten Beschäftigungsauftrag an. Im Oktober 2002 erhielt er einen Beschäftigungsauftrag im Umfang von 100 % zur Wahrnehmung der Krankenhausseelsorge im Evangelischen Kirchenverband X..

Mit Beschluss Nr. 9 beschloss die Landessynode der Beklagten am 10. Januar 2007, für Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand und für aus der Pfarrstelle Abberufene ein zentrales Auswahlverfahren durchzuführen. Für Pfarrerrinnen und Pfarrer, die das zentrale Auswahlverfahren erfolgreich absolviert haben, sollen auf landeskirchlicher Ebene Pfarrstellen mit besonderem Auftrag (mbA-Stellen) errichtet werden. Nach Nr. II.5. des Beschlusses werden Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand, die nicht in eine mbA-Stelle berufen worden sind, gemäß § 91 PfdG in der Regel nach drei Jahren in den Ruhestand versetzt.

Der Kläger nahm im Mai 2008 am zentralen Auswahlverfahren teil.

Mit Bescheid vom 20. Mai 2008 teilte das Landeskirchenamt der Beklagten dem Kläger mit, aufgrund der Empfehlungen der Auswahlkommission habe das Kollegium des Landeskirchenamtes in seiner Sitzung am 20. Mai 2008 den Beschluss gefasst, ihn nicht in eine mbA-Stelle zu berufen, weil eine entsprechende Eignung von der Auswahlkommission nicht festgestellt worden sei. Der Kläger habe zwar von den maximal möglichen 60 Punkten 32,1 erreicht, mithin entsprechend der Notwendigkeit mehr als die Hälfte der maximalen Punktzahl. Allerdings habe er in 6 von 8 Kompetenzbereichen nicht die erforderliche Mindestpunktzahl von 3 bzw. 4 Punkten erreicht. Treffé das Landeskirchenamt die Entscheidung, dass eine Berufung in eine mbA-Stelle nicht ausgesprochen werden könne, erfolge gemäß § 91 Abs. 1 PfdG drei Jahre nach Beginn des Wartestandes die Versetzung in den Ruhestand. Die Abteilung I habe beschlossen, dass die Beschäftigungsaufträge der Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand nach Feststellung des Ergebnisses des Auswahlverfahrens einheitlich zum Ende des auf die Entscheidung bzw. Bekanntgabe folgenden Monats beendet werden. Der dem Kläger erteilte Beschäftigungsauftrag im Evangelischen Kirchenverband X. werde deshalb mit Ablauf des 30. Juni 2008 widerrufen.

Die sofortige Vollziehung der Entscheidung über den Widerruf des Beschäftigungsauftrages wurde in dem Bescheid angeordnet. Mit Bescheid vom 20. Juni 2008 ordnete das Landeskirchenamt unter Aufhebung der vorherigen Anordnung erneut, mit einer Begründung versehen, die sofortige Vollziehung an.

Mit Schreiben vom 21. Juli 2008 erläuterte das Landeskirchenamt erneut die Gründe für den Widerruf des Beschäftigungsauftrages, der auch unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des Klägers gerechtfertigt sei.

Mit Beschluss vom 21. Juli 2008 - VK 18/2008 - hat die Verwaltungskammer die aufschiebende Wirkung des gegen den Bescheid vom 20. Mai 2008 eingelegten Widerspruchs des Klägers wiederhergestellt.

Seinen Widerspruch gegen den Bescheid vom 20. Mai 2008 (Schreiben vom 18. Juni 2008 und 29. Juli 2008) begründete der Kläger im wesentlichen unter Bezugnahme auf eine im Auftrag des Evangelischen Pfarrvereins im Rheinland e.V. von seinem Prozessbevollmächtigten unter dem 15. April 2008 erstellte gutachterliche Stellungnahme zum Wartestands-Konzept der Evangelischen Kirche im Rheinland mit einer Rechts- und Verfassungswidrigkeit des neu beschlossenen Wartestandskonzeptes.

Mit Bescheid des Landeskirchenamtes vom 03. November 2008 wies die Kirchenleitung der Beklagten den Widerspruch zurück. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Die Nichtberufung des Klägers in eine Pfarrstelle mit besonderem Auftrag sei rechtmäßig. Gemäß § 27 Abs. 4 PfdG richte sich die Übertragung einer Pfarrstelle bei Beachtung der Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 bis 3 PfdG nach gliedkirchlichem Recht. Nach dem Recht der Beklagten stehe die Übertragung einer Pfarrstelle, die dem Besetzungsrecht der Landeskirche unterliege, im pflichtgemäßen Ermessen der Kirchenleitung. In Ausübung dieses Ermessens habe die Kirchenleitung zur Besetzung der landeskirchlichen Pfarrstellen mit besonderem Auftrag Richtlinien erlassen. Zum Erlass dieser Richtlinien, mit denen der Beschluss der Landessynode vom 10. Januar 2007 umgesetzt werde, sei die Kirchenleitung gemäß § 106 iVm § 27 PfdG ermächtigt. Die Entscheidung, den Kläger nicht in eine Pfarrstelle mit besonderem Auftrag zu berufen, sei auf der Grundlage der Richtlinien und unter Berücksichtigung des Ergebnisses des Auswahlverfahrens getroffen worden. Auch der Widerruf des Beschäftigungsauftrages sei rechtmäßig. Er finde in § 90 Abs. 2 PfdG seine Rechtsgrundlage. Grundsätzlich sei der Widerruf eines erteilten Beschäftigungsauftrages möglich. Bei der Ermessensentscheidung darüber sei die Kirchenleitung an den Beschluss Nr. 9 vom 10. Januar 2007 der Landessynode gebunden gewesen, wonach Pfarerinnen und Pfarrer im Wartestand, die nicht in eine mbA-Stelle berufen worden sind, gemäß § 91 PfdG in der Regel nach drei Jahren in den Ruhestand versetzt werden. Ohne den Widerruf des Beschäftigungsauftrages wäre der Lauf der Frist gehemmt und die im Beschluss der Landessynode vorgesehene Versetzung in den Ruhestand nicht möglich. Soweit dem Landeskirchenamt noch ein begrenzter Ermessensspielraum zur Verfügung gestanden habe, habe es davon Gebrauch gemacht und in der Begründung des angegriffenen Bescheides dargelegt, welche Ermessenserwägungen der Entscheidung zu Grunde liegen. Aus dieser Darlegung ergebe sich, dass das Landeskirchenamt sowohl den Beschluss der Landessynode als auch die persönliche Lage des Widerspruchsführers berücksichtigt habe. Die ursprünglich unterbliebene Anhörung sei durch das Angebot einer nachträglichen Anhörung nachgeholt worden. Der Widerruf des Beschäftigungsauftrages verletze auch nicht die Fürsorgepflicht, da diese dem Dienstherrn nur gebiete, den Pfarerinnen und Pfarrern im Wartestand bei der Übertragung einer Pfarrstelle behilflich zu sein, sich aus ihr aber kein Anspruch auf Erteilung von Beschäftigungsaufträgen ergebe. Ein Verstoß gegen den gebotenen Vertrauensschutz bestehe gleichfalls nicht. Nach der gesetzlichen Regelung sei ein unbefristeter Auftrag jederzeit widerrufbar und auch in der Vergangenheit seien Beschäftigungsaufträge widerrufen worden. Zudem sei im Bereich der Beklagten

schon ab Januar 2005 über die Möglichkeit der Reduzierung der Anzahl von Pfarrerrinnen und Pfarrern im Wartestand diskutiert worden. Zur Rechtmäßigkeit des Bescheides des Landeskirchenamtes im Übrigen werde auf eine Stellungnahme des Landeskirchenamtes vom 15. September 2008 zur gutachterlichen Stellungnahme des Prozessbevollmächtigten des Klägers vom 15. April 2008 bzw. zu einem Rechtsgutachten von Prof. Dr. Dr. L. vom 14. Juli 2008 Bezug genommen.

Der Widerspruchsbescheid wurde dem Prozessbevollmächtigten des Klägers gegen Empfangsbekanntnis am 08. November 2008 zugestellt.

Mit Schreiben vom 03. Dezember 2008, gerichtet an die Postanschrift der Verwaltungskammer, Eingangsstempel der Verwaltungskammer 10. Dezember 2008, hat der Kläger Klage erhoben.

Hinsichtlich einer versäumten Klagefrist hat er mit Schreiben vom 15. Dezember 2008 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beantragt. Dazu hat er Postbelege vorgelegt, nach denen die mit Einschreiben Rückschein zur Post gegebene Klageschrift am 05. Dezember 2008 beim Postfach 300339 des Landeskirchenamtes aufgelaufen ist und dort erst am 09. Dezember 2006 abgeholt worden ist. Zur Begründung des Wiedereinsetzungsantrages trägt der Kläger vor, das Verschulden liege bei der Post, die die Sendung trotz der Angabe der Hausadresse der Verwaltungskammer offensichtlich dem Postfach der Landeskirche zugeordnet und nicht unverzüglich weitergeleitet habe.

Zur Begründung der Klage trägt der Kläger im Wesentlichen vor: Die Bescheide des Landeskirchenamtes vom 20. Mai 2008 und 03. November 2008 seien rechtswidrig und verletzen ihn in seinen Rechten.

Das von der Landessynode 2007 beschlossene „Wartestands-Konzept“ stelle eine wesentliche Modifizierung der Rechtsstellung der im Wartestand befindlichen Pfarrerrinnen und Pfarrer dar. Für eine solche Modifizierung des Status enthielten die einschlägigen Bestimmungen der §§ 88 - 91 PfdG keinerlei Anhaltspunkte für eine gliedkirchliche Regelung. Es sei damit eine gliedkirchliche Unzuständigkeit zu rügen. Außerdem stünden die Regelungen in Widerspruch zum Wartestandsrecht der Union, das nach §§ 88 - 91 PfdG nicht vorsehe, dass die Verwendung im Wartestand und insbesondere die erneute Übertragung einer Pfarrstelle von einem zentralen Auswahlverfahren abhängig gemacht werden kann. Der Widerspruch werde noch dadurch verstärkt, dass die Bedeutung der theologischen Prüfungen für die Entscheidung über eine Berufung auf eine mbA-Stelle zu einer vernachlässigbaren Größe werde.

Angesichts dessen, dass das „Wartestands-Konzept“ ganz wesentlich in den Status der Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand eingreife, wäre, wenn überhaupt eine gliedkirchliche Kompetenz anzunehmen wäre, der Erlass eines Kirchengesetzes erforderlich gewesen. Die Verfassung der Rheinischen Landeskirche gehe davon aus, dass grundlegende Bestimmungen abstrakt - genereller Art dem „Parlamentsvorbehalt“ unterliegen. Angesichts dessen, dass das Auswahlverfahren die bisher jederzeit mögliche Wiederverwen-

derung im Pfarrdienst nachhaltig in Frage stelle, reiche ein einfacher Synodenbeschluss, ergänzt durch ermessenslenkende Richtlinien, nicht aus. Es hätte vielmehr einer kirchengesetzlichen Regelung mit den damit verbundenen Verfahrenssicherungen bedurft.

Der Widerruf des Beschäftigungsauftrages sei rechtswidrig. Der Widerruf der Beschäftigungsaufträge sei weder von den Landessynoden 2007 bzw. 2008 vorgegeben noch in den daraufhin von der Kirchenleitung erlassenen Richtlinien zur Umsetzung des Wartestands-Konzeptes, die die Landessynode 2008 gutgeheißen habe. Soweit in dem Bescheid des Landeskirchenamtes vom 20. Mai 2008 auf eine Entscheidung der Abteilung I des Landeskirchenamtes verwiesen werde, wonach die Beschäftigungsaufträge einheitlich zum Ende des auf die Entscheidung bzw. Bekanntgabe folgenden Monats beendet werden, zeige dies, dass von einem Ermessen kein Gebrauch gemacht worden sei. Daran änderten auch die nachgeschobenen, angeblich die persönlichen Verhältnisse des Klägers berücksichtigenden Ermessenserwägungen in dem Schreiben des Landeskirchenamtes vom 21. Juli 2008 nichts. Im Übrigen beruhe der Widerruf im Wesentlichen auf der Absicht, das neue Wartestands-Konzept umzusetzen. Da dieses aber aus den vorgenannten Gründen rechtlich keinen Bestand haben könne, sei auch der Widerruf rechtswidrig.

Das „Wartestands-Konzept“ stelle zudem einen so deutlichen Widerspruch zu der pfarrdienstgesetzlich vorgeschriebenen Fürsorgepflicht der Kirchenleitung gegenüber den im Wartestand befindlichen Pfarrerinnen und Pfarrern dar, dass es auch wegen dieses Normwiderspruchs keinen Bestand haben könne. Aufgrund des Konzeptes verzichte die Kirchenleitung im Ergebnis auf die Wahrnehmung ihrer gesteigerten Fürsorgepflicht gegenüber sämtlichen „Warteständlern“ und zwingt sie stattdessen, sich in ihrer biographischen Lebensmitte, unter maßgeblicher Relativierung der ihnen bereits vor Jahren und Jahrzehnten bestätigten Anstellungsfähigkeit, einem „Zentralen Auswahlverfahren“ zu unterziehen. Dadurch werde die Fürsorgepflicht von einer Bringschuld zu einer Holschuld, die sich an der Grenze des Zumutbaren bewege. Diejenigen, die sich dem zentralen Auswahlverfahren nicht stellten oder dort durchgefallen seien, müssten mit der Aufkündigung der ihnen erteilten Beschäftigungsaufträge sowie damit rechnen, dass sie ohne irgendwelche weitere Hilfestellungen seitens der Kirchenleitung nach Ablauf von drei Jahren in den Ruhestand versetzt werden.

Der mit Blick auf das Wartestands-Konzept ausgesprochene Widerruf des Beschäftigungsauftrages bedeute auch eine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes. Wenn das Pfarrdienstverhältnis nach den gesetzlichen Regelungen von vornherein mit der „Hypothek“ des (unverschuldeten) Wartestandes und einer ggf. nachfolgenden, frühzeitigen zur-Ruhe-Setzung belastet sei, so sei diese Last zwar den angehenden Pfarrerinnen und Pfarrern als spezielles Berufsrechts- und Dienstrechtsrisiko bekannt. Mit der Verpflichtung, sich nach Eintritt in den Wartestand grundsätzlich einem Zentralen Auswahlverfahren unterziehen zu müssen und nur nach dessen erfolgreicher Absolvierung und nach Berufung auf eine mbA-Stelle die Chance zu haben, eine neue Pfarrstelle übertragen zu erhalten, hätten die

Betroffenen indes bisher nicht rechnen müssen. Es hätte zumindest eine Übergangsregelung getroffen werden müssen, um das neue Konzept auch auf Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand anwenden zu können.

Letztlich seien auch die Tauglichkeit und der Aussagewert des Auswahlverfahrens zu beanstanden. Das folge bereits daraus, dass der Notendurchschnitt bei den theologischen Prüfungen lediglich einen 10 %-Anteil bei der Gesamtbewertung ausmache. Dies bedeute eine nicht zu rechtfertigende Relativierung der bereits in der Vergangenheit erbrachten Nachweise und betone das Auswahlverfahren für Warteständler als neue, vom Pfarrdienstrecht der Union nicht vorgesehene Eignungsprüfung. Auch die Bewährung in den bisher wahrgenommenen Pfarrstellen und im Wartestand, insbesondere bei der Erfüllung der Beschäftigungsaufträge, werde völlig unzureichend berücksichtigt. Mit der Minderbewertung der theologischen Prüfungen und der beruflichen Bewährung korrespondiere die absolut unverhältnismäßige Berücksichtigung der Präsentation der Prüflinge am Auswahltag, die mit 60 % in die Gesamtbewertung eingehe. Die Einführung eines gewissermaßen frei schwebenden „Assessment-Centers“ für Pfarrerinnen und Pfarrer in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis auf Lebenszeit, im vorgerückten Alter und nach jahrzehntelanger Bewährung in verschiedenen Verwendungen, sei weder zumutbar noch zulässig. Dies habe auch die Kirchenleitung mittlerweile erkannt. Ausweislich ihres vor der Landesynode 2009 abgegebenen Berichtes würden Konsequenzen aus der vorläufigen Auswertung des Zentralen Auswahlverfahrens überlegt. Zwar seien diese noch nicht umgesetzt. Festzustellen sei aber, dass die Durchfallquote im Zentralen Auswahlverfahren deutlich zurückgegangen sei. Dies spreche für einen deutlichen Wechsel der Bewertungsmaßstäbe, was einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstelle.

Zur weiteren Begründung bezieht sich der Kläger auf die gutachterliche Stellungnahme seines Prozessbevollmächtigten vom 15. April 2008 sowie ein im Auftrag des Verbandes der Vereine evangelischer Pfarrer und Pfarrerinnen in Deutschland e.V. „Zur Problematik der Abberufung und Wartestandsversetzung von Geistlichen sowie der Einführung eines Zentralen Auswahlverfahrens in der Evangelischen Kirche im Rheinland“ erstelltes Rechtsgutachten des Prof. Dr. Dr. L., Erlangen, vom 14. Juli 2008. Eine gegenteilige Stellungnahme des Landeskirchenamtes vom 15. September 2008 könne nicht überzeugen.

Der Kläger beantragt,

1. den Bescheid des Kollegiums des Landeskirchenamtes der Beklagten vom 20. Mai 2008 in der Fassung des Widerspruchsbescheides ihrer Kirchenleitung vom 3. November 2008 aufzuheben;
2. die Vertretung des Klägers im Widerspruchsverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie tritt dem Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nicht entgegen. Zur Begründung ihres Klageabweisungsantrages verweist sie auf die Gründe des Widerspruchsbescheides, die Stellungnahme des Landeskirchenamtes vom 15. September 2008 zum Rechtsgutachten des Prof. Dr. Dr. L. und zur gutachterlichen Stellungnahme des Prozessbevollmächtigten des Klägers sowie auf ein im Auftrag des Landeskirchenamtes zu „Rechtsfragen des Wartestands-Konzepts der Evangelischen Kirche im Rheinland“ erstelltes Rechtsgutachten des Rechtsanwaltes Dr. B. vom 26. November 2008.

Wegen der Einzelheiten im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, der genannten gutachterlichen Stellungnahmen sowie der von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen.

Gründe:

Die Klage hat keinen Erfolg.

Sie ist zwar nicht wegen Überschreitens einer Klagefrist unzulässig. Ob die Klagefrist einen Monat betrug (§ 26 VwGG) oder wegen einer unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung („Gegen diesen Bescheid...“) die Jahresfrist galt (§ 25 Abs. 2 VwGG), kann offen bleiben. Jedenfalls ist Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren (§ 71 VwGG, § 60 VwGO), da die Monatsfrist ohne Verschulden des Klägers nicht eingehalten worden ist. Der Kläger hat die Klageschrift vom 3. Dezember 2008 so zur Post gegeben, dass sie bereits am 5. Dezember 2008 in das Postfach des Landeskirchenamtes gelangte. Adressiert war die Klageschrift aber an die Postanschrift des Landeskirchenamtes. Hätte die Post den Auftrag ordnungsgemäß ausgeführt, hätte das Schreiben die Verwaltungskammer unter der Postanschrift des Landeskirchenamtes bis zum Ablauf der Monatsfrist am 8. Dezember 2008, einem Montag, erreichen müssen.

Die Klage ist jedoch unbegründet. Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 71 VwGG in Verbindung mit § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Das folgt daraus, dass

1. der dem Kläger erteilte Beschäftigungsauftrag grundsätzlich widerrufbar war,
2. der Widerruf mit der erfolglosen Teilnahme des Klägers am zentralen Auswahlverfahren begründet werden konnte und
3. die Widerrufsentscheidung nicht wegen unzureichender Berücksichtigung sonstiger Umstände des Einzelfalles zu beanstanden ist.

Zu 1. Grundsätzlich war der dem Kläger erteilte Beschäftigungsauftrag widerrufbar. Zwar enthielt er keinen entsprechenden Hinweis. Er war dem Kläger als Warteständler jedoch unter Bezug auf § 90 Abs. 2 PfdG erteilt worden, der die Möglichkeit der Übertragung einer widerruflichen Tätigkeit regelt. Jedenfalls außerhalb der 6-Monatsfrist (§ 90 Abs. 2 S. 2 PfdG) ist damit ein solcher Beschäftigungsauftrag, der dem Kläger zudem befristet

erteilt und jeweils verlängert worden ist, widerrufbar (Urteile der Kammer vom 25. Juni 1996 – VK 17 und 18/1995 –).

Vertrauensgesichtspunkte stehen dem grundsätzlich nicht entgegen. Die Widerrufbarkeit ergibt sich aus dem Gesetz und deshalb muss ein Warteständler mit der Möglichkeit eines Widerrufs rechnen. Auch Fürsorgegesichtspunkte stehen im Grundsatz einem Widerruf nicht entgegen. Die allgemeine Fürsorgepflicht (§ 2 Abs. 2 S. 2 PfdG) und selbst die besondere Fürsorgepflicht gegenüber abberufenen Pfarrerinnen und Pfarrern (§ 87 Abs. 2 S. 2 PfdG) können die Versetzung eines Warteständlers nach Ablauf von drei Jahren, wenn ihm bis dahin keine neue Pfarrstelle übertragen worden ist und der Lauf der Frist nicht durch eine auftragsweise Beschäftigung gehemmt worden ist (§ 91 Abs. 1 S. 1 und 2 PfdG), nicht verhindern (VGH, Ur. v. 11. 05. 1990 – VGH 14/89 – RsprB ABl.EKD 1992, 20; Ur. v. 01. 03. 2002 – VGH 6/99 – RsprB ABl.EKD 2003, 7; B. v. 15. 09. 2005 – VGH 10.03 –). Eine Einschränkung gilt nur bei einer – hier nicht gegebenen – rechtsmissbräuchlichen Vereitelung der Bemühungen eines Pfarrers um eine neue Stelle durch das Landeskirchenamt. Folgt mithin aus dem Fürsorgegrundsatz weder ein Rechtsanspruch auf die Übertragung einer neuen Pfarrstelle noch die Übertragung eines Beschäftigungsauftrages, so kann grundsätzlich auch der Widerruf eines Beschäftigungsauftrages nicht gegen den Fürsorgegrundsatz verstoßen. Bestätigt wird dies letztlich auch durch § 90 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 PfdG. Die Vorschriften zeigen, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit eines Beschäftigungsauftrages als Pflicht eines Warteständlers im Interesse der Kirche und nicht als Recht auf Verlängerung des Wartestandes geregelt hat.

Zu 2. Bei der Entscheidung, ob ein Beschäftigungsauftrag erteilt wird oder ein erteilter Auftrag widerrufen wird, steht dem Landeskirchenamt ein Ermessensspielraum zu. Gerichtlich ist die Entscheidung nur darauf zu prüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten oder hiervon in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist (§ 46 VwGG).

Aus der Konzeption des Gesetzes (Eintritt in den Ruhestand nach drei Jahren, es sei denn, es wurde erneut eine Pfarrstelle übertragen, bei einer auftragsweisen Beschäftigung, die zudem widerruflich ist, tritt indes lediglich eine Hemmung der Frist für die Zeit der Beschäftigung ein) wird deutlich, dass ein Beschäftigungsauftrag nach dem Pfarrerdienstrecht der UEK – auch wenn die landeskirchliche Praxis offensichtlich lange anders war – als zeitlich begrenzte Zwischenzeit gedacht ist. Und aus § 90 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 PfdG wird zudem deutlich, dass die Entscheidung über einen Beschäftigungsauftrag wesentlich an dienstlichen Aspekten zu orientieren ist.

Im Rahmen des so gekennzeichneten Ermessensspielraums hat sich die Kirchenleitung bei ihrer Entscheidung maßgeblich von dem Beschluss der Landessynode 2007 leiten lassen: Anhaltspunkte dafür, dass der Beschluss dabei in unzutreffender Weise ausgelegt worden ist, bestehen nicht. Der Beschluss zielt gerade auch auf die im Bereich der Beklagten besonders gravierende Wartestandsproblematik (ursprünglich rund 120 Pfarrerinnen und

Pfarrer im Wartestandsstatus). Die Lösung wird u.a. in Abschnitt I Ziffer 12 und Abschnitt II des Beschlusses 2007 vorgegeben (Ausweitung des Vorschlags- und Besetzungsrechts der Kirchenleitung, die dabei ausschließlich Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand, bevorzugt aus den Gruppen, die entweder das in dem Beschluss aufgezeigte zentrale Auswahlverfahren erfolgreich absolviert haben, Abschnitt II Ziffer 2, oder die davon befreit sind, Abschnitt II Ziffer 3, vorschlagen soll). Abschnitt II Ziffer 5 des Beschlusses („...werden gemäß § 91 PfdG in der Regel nach drei Jahren in den Ruhestand versetzt“) verdeutlicht, dass die Synode eine Änderung der bisherigen Praxis anstrebte, nach der Warteständler offensichtlich in großem Umfang mittels Beschäftigungsaufträgen über drei Jahre hinaus im Wartestand verbleiben konnten. Die in dem Beschluss verwendete Formulierung „in der Regel“ wurde dabei nach den Erläuterungen der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung, an denen zu zweifeln kein Anlass besteht, zur Verdeutlichung verwendet, dass dies für Pfarrerinnen und Pfarrer gilt, die nicht bereits vor dem den Fristenlauf hemmenden Beschäftigungsauftrag anzurechnende Wartestandszeiten hatten. Falls solche Zeiten vorliegen, sollen diese auf den in Ziffer 5 des Beschlusses genannten Dreijahreszeitraum angerechnet werden und ihn entsprechend verkürzen.

Den Beschluss der Landessynode hatte die Kirchenleitung, unterstützt durch das Landeskirchenamt (Art. 159 Abs. 1 KO), bei ihrer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen (Art. 148 Abs. 3a KO).

Rechtliche Bedenken gegen den Beschluss bestehen nicht:

Das gilt zunächst hinsichtlich des dem Beschluss zu entnehmenden Zieles, die Zahl der Warteständler mit Beschäftigungsauftrag zurückzuführen. Denn die Entscheidung über Beschäftigungsaufträge steht, wie ausgeführt, im Ermessen des Landeskirchenamtes, das vornehmlich an dienstlichen Belangen zu orientieren ist, und Beschäftigungsaufträge sind widerrufbar. Ein Verstoß gegen einen Grundsatz der Unversetzbarkeit von Geistlichen liegt darin nicht, wie sich schon aus der gesetzlichen Regelung über eine Widerrufbarkeit eines Beschäftigungsauftrages ergibt.

Bestand grundsätzlich – wie ausgeführt – schon bisher für einen Warteständler kein Vertrauensschutz in den Fortbestand eines Beschäftigungsauftrages, so gilt dies auch angesichts des neu beschlossenen Wartestandskonzeptes. Die Widerrufbarkeit nach § 90 Abs. 2 S. 1 PfdG verdeutlicht die mit einem Beschäftigungsauftrag verbundene unsichere Rechtsposition. Zu deren Festigung war und ist die erfolgreiche Bewerbung auf eine unbefristete Stelle erforderlich. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass künftig keine Veränderungen der Bewerbungsvoraussetzungen eintreten, bestand und besteht nicht. Grundsätzlich kann eine in der Vergangenheit eingeführte Verwaltungspraxis aufgrund sachlicher Erwägungen geändert werden, wenn dies unter Berücksichtigung aller Umstände als geboten erscheint.

Rechtliche Bedenken bestehen auch nicht hinsichtlich der Vorgabe, auf landeskirchlicher Ebene Pfarrstellen mit besonderem Auftrag (mbA – Stellen) zu errichten. Die Berechtigung

zu dieser Vorgabe folgt aus der Leitfunktion der Landessynode (Art. 128 Abs. 1 KO), speziell auch für das Haushaltswesen (Art 129 Abs. 1 d – g KO). Die Umsetzung im Einzelnen konnte der Kirchenleitung übertragen werden, die für die Errichtung von Pfarrstellen der Landeskirche zuständig ist (§ 1 Abs. 1 PStG). Einer weiteren gesetzlichen Regelung für die Errichtung der speziellen landeskirchlichen Pfarrstellen bedurfte es nicht.

Die Synode konnte auch beschließen, dass die mbA – Stellen nur mit Pfarrerinnen und Pfarrern im Wartestand zeitlich begrenzt besetzt werden sollen, die ein zentrales Auswahlverfahren durchlaufen haben, und dass die Kirchenleitung bei Ausübung des Besetzungsrechts ausschließlich Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand, bevorzugt aus den in Abschnitt II Ziffer 2 und 3 genannten Gruppen, vorschlagen soll. Die Möglichkeit einer zeitlichen Begrenzung (mind. sechs Jahre) ergibt sich aus § 27 Abs. 1 und 2 PfdG. Die Möglichkeit einer Eingrenzung des Kreises der Bewerber auf die, die das zentrale Auswahlverfahren durchlaufen haben, ergibt sich aus §§ 27 Abs. 2, 106 Satz 1 PfdG. Das von der Synode beschlossene Wartestandskonzept stellt eine Bestimmung i.S.d. § 106 Satz 1 PfdG dar.

Grundsätzlich steht der Landeskirche bei der Besetzung der landeskirchlichen Pfarrstellen, wie auch bei der Ausübung des Vorschlagsrechts, ein Auswahlermessen zu. Dazu können auch ermessensleitende Richtlinien erlassen werden. Um solche handelt es sich hier. Auch solche ermessensleitenden Richtlinien sind gerichtlich nur im Rahmen des § 46 VwGG überprüfbar. Im Rahmen dieser eingeschränkten Prüfung kann hier der Beschluss nicht beanstandet werden. Es steht im Ermessen eines Dienstherrn, Anforderungsprofile für Bewerber zu erstellen und Grundsätze zu entwickeln, anhand derer die Bewerber beurteilt werden. Das von der Synode vorgegebene Konzept hat die Kirchenleitung durch die „Richtlinien zum zentralen Auswahlverfahren für Pfarrerinnen und Pfarrer im Wartestand und für aus der Pfarrstelle Abberufene“ vom 29. 11. 2007, zuletzt geändert am 2. 4. 2009, ausgefüllt.

Das neu beschlossene „Wartestandskonzept“ stellt bei alledem keine Regelung dar, die die Rechtsverhältnisse von Pfarrerinnen und Pfarrern im Wartestand abweichend von den gesetzlichen Vorschriften in gliedkirchlicher Unzuständigkeit regelt. Das Konzept einschließlich der von der Kirchenleitung beschlossenen Richtlinien haben vielmehr den Charakter ermessensbindender Richtlinien, die die gesetzlichen Regelungen nicht ändern, sondern ausschöpfen und die keiner Gesetzesform bedürfen. Die Befugnis zum Erlass solcher untergesetzlicher Richtlinien gibt § 106 Satz 1 PfdG. Es geht nicht um die Errichtung einer gesetzlich nicht geregelten Zugangsschwelle, sondern die Frage, mit welchen der zahlreichen Bewerber, die die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beschäftigung im pfarramtlichen Dienst erfüllen, die wenigen freien Pfarrstellen – nach Einweisung in eine mbA – Stelle - ermessensgerecht besetzt werden sollen. Die Detailplanung konnte die Synode dabei der Kirchenleitung übertragen und sich – wie erfolgt – auf eine Kontrolle beschränken. Ein gerichtlich zu beanstandender Ermessensfehler liegt darin nicht.

Die Richtlinien zielen auf eine Bestenauslese und sind dazu geeignet.

Das gilt zunächst für die Besetzung des Auswahlausschusses nach Ziff. 3 der Richtlinien. Dabei ist es nicht sachwidrig, jeweils auch zwei Gemeindemitglieder in einen Auswahlausschuss aufzunehmen. Immerhin geht es um die Frage der Berufung auf eine Stelle im Rahmen eines Stellenpools, der letztlich der künftigen Sicherstellung eines pfarramtlichen Dienstes dienen soll. Dabei ist auch die Vermittelbarkeit eines Bewerbers gegenüber der Gemeinde von Bedeutung. Schließlich wirken auch bei einem Besetzungsrecht der Gemeinde Laien mit.

Soweit die Richtlinien der Kirchenleitung für das Auswahlverfahren zwei Elemente vorsehen (Bewertung der schriftlichen Unterlagen und das Ergebnis eines Auswahltages), ist auch dieses nicht zu beanstanden. Soweit der Kläger eine zu geringe Bewertung der theologischen Prüfungen rügt, kann die Beklagte dem nachvollziehbar entgegen halten, dass ein bei Warteständlern in der Regel länger zurückliegendes Prüfungsergebnis in seiner Bedeutung gegenüber jüngeren Erkenntnissen relativiert werden kann. Im Übrigen hat der Kläger beide theologischen Prüfungen mit „befriedigend“ absolviert, mithin nicht mit einem Ergebnis, das ihm gegenüber Mitbewerbern einen deutlichen Vorsprung vermitteln müsste. Soweit der Kläger rügt, die Ergebnisse seiner bisherigen Tätigkeit würden nicht ausreichend berücksichtigt, kann der Beklagte dem entgegenhalten, dass diese bei der Bewertung der schriftlichen Unterlagen von Bedeutung sind und in die Bewertung der Ergebnisse des Auswahltages mit einfließen. Ein „zentrales“ Auswahlverfahren rechtfertigt es im Übrigen, unter vergleichbaren Voraussetzungen unmittelbar gewonnene Erkenntnisse stärker zu berücksichtigen als in der Vergangenheit unter unterschiedlichen Voraussetzungen erbrachte Leistungen, zumal dienstliche Beurteilungen nicht erteilt wurden.

Der vom Kläger geäußerte Zweifel am Aussagewert der Ergebnisse des Auswahltages vermag die Annahme einer Ermessensfehlerhaftigkeit der Richtlinien gleichfalls nicht zu begründen. Die erfolgreiche Teilnahme an Auswahltagen ist allgemein bei beruflichen Bewerbungen – unabhängig vom Alter der Bewerber - nicht unüblich, auch nicht in der durch die beanstandeten Richtlinien vorgenommenen Gewichtung. Dabei ist nicht ersichtlich, dass die für den Auswahltag vorgesehenen acht Kompetenzbereiche, die zu beurteilen sind, sachwidrig oder unvollständig sind und sie nicht auf die Beurteilung der Eignungen und Befähigungen gerichtet sind, die für den pfarramtlichen Dienst von Bedeutung sind.

Soweit der Kläger rügt, in Reaktion auf die allgemeine Beanstandung des Prüfungsverfahrens hätten sich über die Zeit offensichtlich die Maßstäbe zu Gunsten der Bewerber verändert, weil die Ergebnisse zunehmend positiv ausfielen, und darin liege eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, kann darin keine Beanstandung des Konzeptes liegen, sondern nur dessen Anwendung. Statistische Verschiebungen der Erfolgsquoten sind in der Prüfungspraxis indes allgemein und immer wieder festzustellen. Sie können vielfältige Gründe haben, vor allem auch abhängig von der Qualifikation der jeweiligen Kandidaten. Ein einklagbarer Anspruch eines schlechter beurteilten Bewerbers folgt da-

raus nicht. Eine nennenswerte Änderung einer vorgegebenen Beurteilungspraxis ist nicht erkennbar.

Zu 3. Die Widerrufsentscheidung dürfte auch nicht wegen unzureichender Berücksichtigung sonstiger Umstände des Einzelfalles zu beanstanden sein, jedenfalls beeinträchtigt sie nicht (mehr) eigene Rechte des Klägers. Zwar bestehen erhebliche Bedenken, ob der in dem Bescheid vom 20. Mai 2008 erwähnte Beschluss der Abteilung I des Landeskirchenamtes, Beschäftigungsaufträge der Pfarrerrinnen und Pfarrer im Wartestand nach Feststellung des Ergebnisses des Auswahlverfahrens einheitlich zum Ende des auf die Entscheidung bzw. Bekanntgabe folgenden Monats zu beenden, eine ausreichende Grundlage für die hinsichtlich des Widerrufs vorzunehmende Ermessensentscheidung darstellt. Die Darlegung berücksichtigt weder dienstliche Belange der Beschäftigungsstelle des Klägers noch seine persönlichen Umstände. Der Beschluss der Abteilung I findet auch keine Grundlage in dem Beschluss der Synode oder den Richtlinien der Kirchenleitung. Gleichwohl kann dies nicht zum Erfolg der Klage führen. Zum einen hat das Landeskirchenamt mit Schreiben vom 21. Juli 2008 den angefochtenen Bescheid vom 20. Mai 2008 um eine Würdigung der persönlichen Umstände des Klägers ergänzt und dargelegt, dass gleichwohl keine andere Entscheidung getroffen werde. Zum anderen hat die Kammer mit Beschluss vom 21. Juli 2008 – VK 18/2008 – die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Klägers gegen den Bescheid vom 20. Mai 2008 wiederhergestellt mit der Folge, dass der Kläger über den 30. Juni 2008 hinaus weiter unter Fortzahlung der Bezüge und mit der hemmenden Wirkung des § 91 Abs. 1 S. 2 PfdG seinen Beschäftigungsauftrag erfüllen konnte. Bei Würdigung der wechselseitigen Belange ist nicht ersichtlich, dass dem Kläger im konkreten Einzelfall eine längere Frist bis zum Ausscheiden aus dem Beschäftigungsauftrag, als er sie tatsächlich erhalten hat, hätte gewährt oder gänzlich von einem Widerruf hätte abgesehen werden müssen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 66 Abs. 1 VwGG.

Die Revision war gemäß § 3 Abs. 2 Verwaltungskammergesetz wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen.